

Article

« L'administration municipale »

Guy Bourassa

Recherches sociographiques, vol. 9, n°1-2, 1968, p. 45-55.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/055391ar>

DOI: 10.7202/055391ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Il va de soi que l'analyse de l'administration municipale constitue un des champs majeurs d'une réflexion sur l'urbanisation de la société canadienne-française. Pourtant, dès le début, il m'apparaît indispensable de préciser ma perspective pour bien faire voir que ce ne sont pas seulement les problèmes d'ordre administratif qui m'intéressent mais que je vois plutôt dans l'examen de l'évolution de nos institutions politiques municipales l'occasion de déboucher sur des thèmes qui rejoignent l'ensemble du système politique québécois.

Dissipons un malentendu possible et distinguons nettement entre l'administration municipale, entendue au sens restreint, et la vie politique municipale. Il y a plus qu'une question de vocabulaire. Plusieurs l'ont souligné ces dernières années: pendant longtemps, les spécialistes de la science politique n'ont vu dans l'activité politique au niveau municipal qu'un phénomène administratif. On signifiait par là que les institutions municipales impliquent seulement le lieu et les mécanismes d'exécution de politiques décidées à un niveau supérieur de gouvernement; on niait ainsi qu'il puisse exister à l'échelon municipal un phénomène politique au sens plein de cette notion. Bref, si l'on distingue entre les tâches de législation et d'administration que doit assurer un gouvernement, on ne reconnaissait que les secondes aux institutions municipales. Une telle conception est à peu près abandonnée aujourd'hui et les observateurs acceptent que l'activité politique municipale constitue un système politique, aussi bien que l'activité politique provinciale ou nationale.

La notion de système politique a conquis depuis peu un vaste prestige et a été précisée par des travaux théoriques d'envergure. Pour notre propos, rappelons seulement que le système politique dans une société est celui qui a pour fonction de prendre les décisions en vue d'assurer l'ordre et le progrès général de la communauté et que ces décisions sont issues des demandes et des besoins des citoyens; en conséquence, il faut reconnaître l'existence de conflits et de tensions qui s'expriment par les partis et par les groupes et qui évoluent selon les mouvements de l'opinion publique et les comportements politiques, électoraux ou autres, des citoyens. C'est cette dynamique très

complexe que l'on retrouve dans la vie municipale et deux ouvrages assez récents la décrivent avec clarté.

Citons rapidement le livre de R. A. Dahl sur New Haven¹ où celui-ci, s'interrogeant sur l'enracinement de l'idéologie démocratique, a cherché à dégager les mécanismes de la prise de décision dans cette ville américaine, en mettant en relief les réseaux d'influence qui prennent forme en son sein et la nature des ressources et facteurs qui permettent à certaines forces de s'exprimer et de l'emporter dans divers débats municipaux: éducation ou rénovation urbaine, par exemple. Citons aussi l'œuvre conjointe de deux autres spécialistes éminents de la science politique qui, pour leur part, ont voulu démontrer la densité du phénomène politique municipal, indépendamment de la communauté urbaine étudiée.² Leur démarche constitue une description détaillée de ce que devrait être toute étude complète de «l'administration municipale», pour reprendre le titre de cet exposé. Cette liste couvre aussi bien l'analyse des structures et des institutions formelles que celle des mouvements idéologiques, des modes d'action des élites, des groupes de pression, en insistant sur la nature de la partisanerie et sur l'importance de la bureaucratisation dans les gouvernements urbains.

Bien sûr, les analyses de ce genre nous manquent largement pour évaluer «l'administration municipale» au Québec et ces lacunes imposent le ton général de notre communication. Il ne saurait être question d'une étude complète dont les conclusions seraient appuyées sur des matériaux abondants et divers.

Pourtant, un premier bilan des recherches récemment complétées ou en cours, et elles sont passablement diverses, nous autorise à proposer une hypothèse générale ou, plus exactement, à mettre en lumière les tendances les plus nettes de l'évolution de «l'administration municipale» dans le Québec contemporain. Voilà, me semble-t-il, ce que doit être présentement la tentative qui sera la plus fructueuse sur ces questions: un aperçu global qui invite à la discussion et aux études nécessaires pour en mesurer la validité. D'ailleurs, la dimension de cet exposé et les limites de temps font que mes références à plusieurs travaux devront demeurer assez brèves et on me comprendra de ne pouvoir m'engager dans des démonstrations minutieuses.

De nombreux indices portent à affirmer que la vie municipale québécoise s'est profondément transformée depuis quelques décennies. Cela s'aperçoit d'abord dans maintes révisions institutionnelles proposées ou mises en place, dans les débats de plus en plus fréquents, entre experts ou parmi les citoyens, sur les nouveaux rôles et les tâches accrues du gouvernement local. Les administrateurs municipaux, en accord avec la population, requièrent des pouvoirs, et par conséquent des droits, de plus en plus vastes

¹ R. A. DAHL, *Who governs?*, Yale University Press, 1961, 355 p.

² E. C. BANFIELD et J. Q. WILSON, *City Politics*, Harvard University Press, 1963, 362 p.

et variés. En même temps, les comportements traditionnels disparaissent alors que la volonté de planifier, le souci de l'efficacité prennent le pas sur des attitudes étroites et « locales » — en donnant à cette épithète un sens quelque peu péjoratif —. Toute la conception de la vie municipale s'élargit. Reconnaisant la désuétude des définitions communément admises, on veut réexaminer le gouvernement local pour lui donner une place valable dans le système politique québécois.

Soulignons bien que, dans notre vocabulaire, le municipal prend une extension remarquable car, à notre avis, le gouvernement municipal aujourd'hui est autant celui des communautés moyennes que celui des métropoles ou encore celui qui est en voie d'être mis en place au niveau régional. Faute de concevoir aussi largement le « municipal », on risque de fausser toute l'analyse.

Avant de nous attacher à mieux cerner les modifications de notre vie politique municipale, nous suggérons que les études approfondies sur les communautés locales constituent peut-être l'une des voies d'approche privilégiées pour saisir les transformations de la société politique canadienne-française dans sa totalité. Le gouvernement municipal, comme nous venons de le définir, n'est-il pas un microcosme où sont plus perceptibles les caractéristiques de notre vie politique ? D'autre part, si l'on songe à la proportion de la population québécoise qui vit dans trois grandes villes : Montréal, Ville de Laval et Québec, peut-on contester qu'il n'y ait aucune relation entre, d'une part, les comportements des individus dans ces structures et l'évolution de celles-ci et, d'autre part, les traits qui façonnent les comportements, les attitudes et les institutions au niveau provincial ?

L'utilité de ce rapprochement est illustrée par la comparaison de l'évolution de « l'administration municipale » au Québec et en divers pays. De façon générale, la transformation des systèmes municipaux dans plusieurs régimes politiques montre qu'à partir de conceptions et de traditions passablement différentes sinon quasi opposées, en France et en Grande-Bretagne par exemple, on évolue progressivement vers une perspective qui fait du gouvernement qui se situera entre le niveau provincial et les unités locales traditionnelles un nouveau type de fédéralisme à l'intérieur du système québécois. L'insertion de ce palier va nécessairement amener un changement dans toutes les parties des régimes politiques.

Revenons au cas québécois pour en saisir l'originalité. Nous l'avons indiqué auparavant : nous ne disposons pas de toutes les études souhaitables et elles font défaut surtout dans les domaines les plus significatifs tels que la prise de décision ou la situation des groupes de pression. Néanmoins, notamment depuis quelques années, les travaux se sont multipliés et nous puiserons nos références aussi bien dans des ouvrages classiques, comme celui de Crawford, que dans des rapports gouvernementaux (Commission d'enquête Sylvestre, Rapport du B.A.E.Q., analyse des relations ethniques

à Montréal), ou encore dans les monographies de Vincent Lemieux, Gérard Lapointe et Pierre O'Neil et dans quelques études et thèses sur la ville de Montréal qui ont été entreprises dans le cadre d'un séminaire, plus précisément sur les problèmes de l'éducation. Tout cela est assez varié pour étayer quelques hypothèses générales.

Pour discuter plus à fond l'hypothèse que nous avons formulée auparavant, nous entendons décrire rapidement ce qu'a été l'administration municipale traditionnelle au Québec pour nous attarder ensuite à esquisser, par contraste, les traits nouveaux qui ont pris forme.

I. L'ADMINISTRATION MUNICIPALE TRADITIONNELLE AU QUÉBEC

Rappelons les principales caractéristiques du système juridique qui a régi le gouvernement local dans la Province et au Canada, en dessinant le cadre dans lequel a été conçue et s'est exercée l'administration municipale. Il est bien connu que la constitution canadienne accorde aux provinces tous les pouvoirs sur les institutions municipales. Au Québec, la législation actuelle est particulièrement complexe et inadaptée aux besoins de l'époque. Le code municipal devrait être complètement réaménagé tandis que les grandes villes sont administrées selon des chartes exceptionnelles. Ajoutons que les types de relations et de contrôle entre le provincial et les municipalités prévus par la législation présente sont souvent inapplicables de nos jours, d'où lenteur administrative et inertie. Enfin, il existe toujours un découpage des comtés, chacun sous la présidence d'un préfet, qui regroupe les municipalités rurales. C'est là une structure qui n'a plus sa raison d'être.

Il importe bien davantage de préciser les caractéristiques de l'administration municipale dans sa réalité quotidienne. Les travaux dont nous disposons en font ressortir cinq qui sont d'autant plus intéressantes qu'elles pourront servir de critères pour mesurer ensuite l'évolution qui est en cours.

1. Notons d'abord une fragmentation très poussée du système municipal québécois qui entraîne une dispersion qui s'est avérée source d'inefficacité. La Province de Québec est, de toutes les provinces canadiennes, celle qui compte le plus de municipalités, soit environ 2,000, et de ce nombre plus de la moitié ne regroupent que quelques centaines de citoyens. Comment peut-on parvenir à concevoir une administration valable et dynamique dans une telle situation ?

2. À cela s'ajoute une apathie à peu près généralisée de la part des citoyens pour la vie municipale. Ce désintéressement se manifeste à la fois au plan électoral et dans la participation aux divers comités et ligues d'action. Assez curieusement, les comportements des citoyens au plan municipal, quand ceux-ci interviennent, s'apparentent très nettement à certaines de nos mœurs politiques traditionnelles.

Une participation de 30 à 40 pour cent aux élections municipales semble être un maximum. Les assemblées des conseils municipaux ne soulèvent l'intérêt que des quelques individus que les décisions peuvent concerner directement. Cette absence de contrôle populaire favorise toutes les formes de corruption; pour obtenir quelque avantage, les citoyens ou les groupes ont préféré établir un réseau de relations personnelles où toutes les techniques du patronage et de la « petite politique » trouvent leur utilité.

3. S'il est possible de parler d'une « idéologie » municipale, d'une opinion publique sur les problèmes locaux, il faut bien reconnaître qu'elle a surtout été faite d'un esprit de clocher qui a empêché toute conception qui dépasserait les limites du municipal le plus étroit. Tout en ne favorisant pas l'intérêt des citoyens, l'administration municipale traditionnelle a encouragé un « municipalisme » fait surtout d'attitudes négatives. Les frontières municipales deviennent ainsi des limites intouchables et le moindre débat sur les avantages et inconvénients du regroupement ou de la fusion réveille l'une des rares attitudes profondes chez le citoyen: refus de coopérer et, plus encore, incapacité de situer un problème local dans un contexte à la mesure de la réalité.

4. Pour expliquer une telle apathie et un tel manque d'envergure dans les perspectives, la description des tâches exercées par les gouvernements municipaux est particulièrement significative. Le plus souvent, les administrateurs municipaux se sont contentés de fournir les services essentiels à la vie de la communauté locale: les problèmes d'égout, d'aqueduc ou de transport constituent l'essentiel de leurs préoccupations. Pourtant, d'autres matières importantes, comme le bien-être social ou l'éducation, font aussi partie du champ de leurs attributions mais on ne relève à peu près pas de politique dynamique sur ces questions, et cela, même dans des municipalités d'assez grande taille.

5. Par suite de ces faits, la plupart des administrations locales ont été le fief d'oligarchies restreintes et fermées comme le montre l'analyse des caractéristiques des leaders locaux traditionnels. Les règles admises limitaient pour les administrés les possibilités d'exprimer leur choix, ce qui a porté au pouvoir à peu près une seule catégorie de citoyens qui étaient munis des ressources politiques les plus traditionnelles. Les vestiges du suffrage censitaire subsistent encore pour ce seul niveau de gouvernement et les conseils municipaux sont formés d'hommes d'affaires et de « professionnels ». Leurs liens avec les partis politiques provinciaux et l'Église constituent l'essentiel des ressources qui les ont fait accéder à ces postes.

Pour résumer, disons que le plus souvent le gouvernement municipal au Québec a souffert de trois lacunes capitales qui l'ont rendu incapable de jouer le rôle qui aurait dû être le sien. Tout d'abord, une absence de tradition

du gouvernement local authentique tel qu'il existe, en particulier, dans les pays anglo-saxons. Jusqu'à tout récemment, le citoyen canadien-français n'a attaché que peu de prestige à la direction des affaires de la communauté qui l'entourait immédiatement. Il était alors inévitable que le fonctionnement de cet appareil gouvernemental échappât aux règles habituelles de la démocratie la plus élémentaire. Puis, on s'est complu à réduire l'activité des institutions municipales au minimum, soit l'administration des services de base, alors que surgissaient des besoins et des exigences plus vastes et complexes.

Certains trouveront ce tableau exagérément pessimiste: bien sûr, des nuances s'imposent et nous ne pouvons pas toutes les noter ici. L'essentiel est qu'à des degrés divers et selon les périodes de l'histoire d'une même ville ou en comparant les gouvernements locaux aujourd'hui encore en place, l'administration municipale québécoise porte le passif de cette tradition. L'histoire de Montréal ou de Québec montre bien que, pendant longtemps, leur administration a correspondu au schéma que nous venons d'esquisser. Ces villes cependant ont pris de l'ampleur et il a fallu progressivement modifier chacun des points que nous avons retenus. D'autre part, il est certain qu'encore maintenant plusieurs administrations municipales en sont restées à cette étape « primitive »: il importerait de les regrouper et de les obliger à exercer leur fonction véritable.

II. ESQUISSE DES TRAITS NOUVEAUX DE LA VIE MUNICIPALE AU QUÉBEC

On doit admettre, à ce point d'une analyse qui va devenir plus positive et plus encourageante, que plusieurs facteurs ont rendu inévitable un changement dans l'administration municipale pour en faire une zone de vie politique authentique. Diverses forces ont convergé en ce sens: les autorités provinciales de qui on réclame des actions de plus en plus amples et qui ont besoin de s'appuyer sur des structures locales solides; la prise de conscience par de larges couches de la population du rôle que pourrait avoir un gouvernement local bien structuré; finalement, le regroupement dans quelques grandes villes d'un fort pourcentage de la population québécoise.

Il nous semble que l'administration municipale québécoise soit condamnée à résoudre le dilemme suivant qui se pose à la fois aux autorités provinciales et aux élus locaux: ou bien le système actuel d'administration sera non seulement corrigé mais revu en profondeur sous tous ses aspects et on en fera un échelon gouvernemental valable, ou bien ce sera la disparition du gouvernement local qui n'aura plus de sens dans une société où la planification impose des règles strictes. Il faut donc penser une forme de gouvernement local qui assure, aussi bien au Montréalais qu'à celui qui vit en

milieu rural, une participation réelle aux choix qui vont influencer l'ensemble de ses activités.

Ce sont précisément les attitudes nouvelles et les réponses proposées pour résoudre ce dilemme qui laissent croire qu'un nouveau type de gouvernement municipal est en voie d'être défini dans la société canadienne-française. S'il reste des secteurs de l'opinion encore insensibles aux difficultés que nous venons de décrire, il est manifeste que, de milieux très variés, sont venues des réactions toutes marquées du même souci de renouveau. Nous croyons pouvoir rattacher ces comportements et ces attitudes à six thèmes qu'il faut mettre en parallèle avec les points que nous avons retenus dans la première partie.

1. L'émergence d'un nouveau personnel politique au niveau municipal. Que ce soit à Montréal ou à Québec ou au niveau régional, les hommes qui veulent exercer le pouvoir municipal viennent de milieux beaucoup plus variés qu'auparavant et, fait encore plus important, ces leaders envisagent leur action selon des normes jadis inconnues. Par exemple, l'entrée dans la politique municipale d'hommes nouveaux s'aperçoit aisément dans l'histoire de Montréal : aux hommes d'affaires, pour qui l'action municipale était un complément à leur apprentissage, a succédé un type de leader municipal, pour qui le gouvernement de Montréal devient une activité professionnelle.

Mais, pourra-t-on objecter, c'est là un cas quelque peu exceptionnel ; les mêmes transformations s'appliquent-elles à toutes les municipalités québécoises ? Cela reste à voir. À Québec, tout récemment, un mouvement de réforme, très proche de celui qu'avait connu Montréal, a déplacé les élites traditionnelles pour les remplacer par des hommes dont la formation et les objectifs sont d'un autre type. De même, dans la région du B. A. E. Q., on a vu au cours des dernières années des citoyens de tous milieux devenir conscients des problèmes locaux et régionaux et y prendre une part de plus en plus active. Pour arriver à ses objectifs, cette catégorie de leaders aura à déplacer les élites municipales en place.

Encore plus prometteur de renouveau, avons-nous dit, il y a le fait que ces hommes pensent leur action et conçoivent le gouvernement municipal d'une façon plus moderne. Arrêtons-nous à trois aspects de cette nouvelle « idéologie municipale ». Pour ces leaders, il est indispensable que leur zone de pouvoir soit élargie, c'est-à-dire que l'autorité provinciale consente à leur déléguer des responsabilités réelles qui justifient leur engagement à ce niveau. En même temps, à leur point de vue, l'administration municipale doit, comme toute administration valable, reposer sur des standards d'efficacité et de compétence. En troisième lieu, on note dans les divers cas évoqués le même désir, exprimé selon des modalités variables, de représenter véritablement tous les citoyens de la communauté, de se rapprocher de ceux-ci.

2. Cette nouvelle catégorie de leaders municipaux pourraient cependant se buter à des structures qui ne leur donnent pas l'occasion de mettre en pratique leurs projets. Or, nous pourrions citer ici de nombreuses transformations institutionnelles qui, au contraire, accentuent le processus de changement. De cet ensemble assez hétérogène, retenons quelques cas qui illustreront notre propos.

Pour suivre un peu la démarche que nous avons empruntée plus haut, voyons ce qui s'est fait dans deux grandes villes et dans une région rurale. À Montréal et à Québec, depuis 1960, c'est l'ensemble du système qui a été modifié. L'expérience de Québec est encore toute récente, mais il faut s'interroger sur la portée de l'introduction, dans la vie politique montréalaise, d'un régime de type parlementaire. Au delà des circonstances du moment, on peut se demander s'il y aurait avantage à répandre cette formule, à créer des partis sur le plan municipal ou bien si, comme le propose la Commission Sylvestre, on ne devrait pas revenir à la notion de quartier où le citoyen se sent davantage intégré. La même remarque vaut pour les formules de gouvernement métropolitain: prenons acte des débats nombreux sur cette question qui devra être résolue dans un avenir rapproché.

Quant au plan proposé par le B.A.E.Q., remarquons la nouveauté et l'ampleur des changements qu'il propose dans les structures régionales, changements qui intègrent, ce n'est pas à négliger, l'efficacité administrative et une participation démocratique poussée. Voilà un modèle de gouvernement régional, le premier à être proposé au Québec, qui demande une discussion sérieuse. Le fait qu'il ait été formulé témoigne cependant des modifications qui sont en cours ou qui peuvent être envisagées.

À propos d'un mécanisme plus particulier, il est fort heureux qu'un nouveau système électoral ait été inséré dans les institutions municipales. Selon l'expérience de quelques villes américaines, le suffrage universel peut être l'amorce de transformations qui, en définitive, affecteront tout le système municipal.

3. Dans l'ensemble des structures municipales, nous croyons que l'une d'elles mérite une attention particulière. C'est ce que l'on pourrait appeler l'apparition d'une fonction publique municipale ou régionale, élaborée selon des méthodes modernes, et qui va peser indiscutablement sur l'exercice du pouvoir tout en obligeant les leaders municipaux élus à redéfinir leur propre fonction.

Montréal et Québec se sont soumises à des réformes administratives radicales. Pour qu'elles puissent accomplir leurs tâches, il s'est avéré essentiel de revoir tous les rouages administratifs afin de mettre en place au niveau municipal les mêmes techniciens et les mêmes outils que possèdent les gouvernements supérieurs. La puissance de cette « technocratie municipale et régionale » est facile à déceler, par exemple dans la formulation de la politique de l'éducation à Montréal. Voilà un domaine où l'ampleur des

problèmes à résoudre a suscité l'élaboration d'une organisation moderne. En conséquence, les politiques de l'éducation à Montréal sont officiellement décidées par des commissaires nommés pour représenter le gouvernement provincial et l'autorité municipale, mais il est de plus en plus net que les techniciens détiennent des atouts majeurs dans ces choix. Cela est nécessaire. Il reste à parfaire le système dans ce même secteur pour que la consultation et le contrôle populaires soient possibles.

Faut-il insister sur le rôle de ce nouveau type d'administrateur dans l'élaboration et l'application d'un plan régional? On voit bien toute la portée de son influence et la nécessité de sa présence pour assurer le succès du projet élaboré. De nouveau, le problème à résoudre est double: créer une catégorie d'administrateurs municipaux ou régionaux compétents et efficaces et, du même coup, créer les mécanismes qui permettront à la population d'être associée à la définition des politiques. Il semblerait que la première partie du problème va se résoudre par la force des choses alors que le second aspect exigera un plus grand effort d'imagination.

4. Un peu à l'inverse de ce que nous avons souligné dans la première partie, l'émergence de leaders et d'administrateurs modernes et les changements institutionnels ont coïncidé, tout en le causant en partie, avec un élargissement du champ d'action du gouvernement municipal ou régional. De façon générale, le citoyen réclame de cette autorité des politiques dans des domaines réservés jusque-là à l'autorité provinciale: planification économique, programme de développement industriel, certains aspects de la sécurité sociale, politique de loisirs, plan d'urbanisme, politique d'éducation. Ces quelques thèmes sont tirés des propositions du B.A.E.Q. et des demandes que les municipalités adressent au gouvernement provincial.

Pour devenir pleinement fructueuses, ces diverses entreprises vont exiger une réforme qui déborde le plan du gouvernement local. L'autorité provinciale doit être prête à mettre sur pied des mécanismes de coordination et aussi à réexaminer le partage des revenus entre les divers gouvernements à l'intérieur de la Province. La coordination s'impose à mesure que les gouvernements municipaux ou régionaux puissants deviennent plus nombreux. Quant aux aspects financiers, il est clair que les futures administrations municipales ne pourront parvenir à exercer toutes leurs tâches avec les moyens dont elles disposent présentement. Une répartition fiscale sera nécessaire entre elles et le gouvernement provincial sans quoi, comme le montrent divers exemples américains, la faillite sera inévitable.

5. Tout cela conduit à l'instauration de nouvelles relations municipales-provinciales. Le contrôle strict ou le laisser-aller ne peuvent plus suffire. L'autorité provinciale se trouve obligée de définir une politique globale de l'urbanisation et de la régionalisation au Québec. Encore ici, nous dépassons le cadre du gouvernement local pour souligner que l'avenir de « l'adminis-

tration municipale » au Québec dépend de très près d'une conception générale du système politique québécois: dans ce système, le niveau municipal, entendu au sens moderne, doit avoir sa place et son rôle, et une telle conception doit être esquissée sous l'initiative de l'autorité provinciale.

Sous un autre angle, c'est en quelque sorte l'équilibre des forces qui est remis en cause au sein de la société canadienne-française. Les nouvelles institutions municipales ou régionales vont nécessairement constituer des pôles d'attraction pour les citoyens. Ceux-ci verront là un mécanisme politique plus à leur portée et on peut déjà s'interroger sur les conséquences que cela va entraîner pour les institutions politiques traditionnelles. À titre d'exemple, qu'advient-il de l'organisation et du rôle des partis dès lors que les puissances municipales et régionales s'affirmeront ?

6. On ne saurait négliger enfin les nouvelles formes de participation qui apparaissent au niveau municipal. Délaissant l'élection, les citoyens entendent exprimer leur voix en même temps qu'ils prennent conscience des possibilités que leur offre le gouvernement municipal. Ainsi, les groupes de pression, jusque-là indifférents, se donnent-ils les moyens d'agir auprès des autorités locales. Le syndicalisme s'intéresse très directement aux problèmes municipaux, à Montréal ou en milieu rural. On peut croire que le phénomène ira en s'amplifiant quand les gouvernements municipaux seront des centres de décision importants.

D'autres mécanismes de participation sont aussi créés et voilà qui pose un autre problème aux représentants élus, au provincial ou au municipal. L'émergence d'un leadership régional et le fait qu'on lui accorde un statut officiel remet en question le rôle du député au parlement provincial. Parmi les formes nouvelles de participation, rappelons que les problèmes municipaux, par exemple à Montréal dans le cas de la rénovation urbaine, ont été l'occasion d'inventer des moyens d'action populaires très intéressants: comités de citoyens, ligues d'action civiques. Voilà qui renouvelle les conceptions classiques de la participation.

L'évolution que nous venons de décrire et l'hypothèse d'un changement global que nous avons posée restent à vérifier. La mutation est en cours et il serait téméraire de vouloir définir clairement ce qui en résultera. Une chose cependant est certaine: un consensus semble de plus en plus répandu qui réclame le passage d'une conception de la vie locale « administrative » à une réelle activité politique.

Reste à en déterminer les modalités. Cette tâche est complexe et nous ne saurions nous y arrêter dans le cadre de ce texte. Nous terminerons par une interrogation qui est aussi un certain défi. Dans la société canadienne-française de demain, cette nouvelle vie municipale et régionale qui regrouperait de larges secteurs de la population ne pourrait-elle pas être le lieu par excellence d'une démocratie possible, d'un renouveau de nos comportements

mais surtout d'une éducation politique pour tous les citoyens ? Entre le gouvernement local étroit et le gouvernement provincial puissant, le vide est-il possible et sommes-nous convaincus que la dimension provinciale puisse se prêter aux exigences de la démocratie ? Telles sont quelques-unes des interrogations que suggère l'analyse du gouvernement local québécois.

Guy BOURASSA

*Département de science politique,
Université de Montréal.*